

Mediationsverfahren Holzin

Anton Hütter

Dieses Beispiel eines nachhaltig gelungenen Mediationsverfahrens zeigt deutlich, dass Mediation für die Bearbeitung von Konflikten im Industrie- und Gewerbebereich ein durchaus geeignetes Instrument ist. Im Vordergrund des Mediationsverfahrens standen großteils technische Fragen und bauliche Maßnahmen. Ein wesentliches Ergebnis der einjährigen gemeinsamen Arbeit waren aber auch substantielle Verbesserungen der gegenseitigen Kommunikation, des wechselseitigen Vertrauens und des Verständnisses füreinander¹.

1. Ausgangssituation

Im niederösterreichischen Ybbs an der Donau steht eines der größten Sägewerke Europas mit ca. 350 Mitarbeitern. Durch eine erfolgreiche Exportstrategie konnte die Produktion kontinuierlich gesteigert werden, was eine Ausweitung der Betriebszeiten und den weiteren Ausbau der Anlagen zur Folge hatte.

Die Betriebsstätte steht am Rande der Stadt Ybbs direkt an der Donau und ist dort von mehreren Wohnsiedlungen umgeben. Auch am gegenüberliegenden Donauufer befindet sich eine Siedlung mit hauptsächlich Einfamilienhäusern. Diese Situation führte dazu, dass seit Anfang der neunziger Jahre betroffene AnrainerInnen verstärkt Beschwerde – vor allem über Lärmbelästigung – geführt haben und sich in weiterer Folge eine Bürgerinitiative konstituierte. Im Zuge der Konflikteskalation wurde ein Anwalt mit der Vertretung der Anrainerinteressen beauftragt, der dann in mehreren behördlichen Genehmigungsverfahren Einsprüche erhob und gegen einige Genehmigungen Berufung einlegte. Auch die lokalen Medien griffen die Thematik auf, sodass zur juristisch-

werbrechtlichen Auseinandersetzung die öffentliche Diskussion hinzukam. Die Situation wurde von beiden Seiten als sehr unbefriedigend erlebt. Die AnrainerInnen fühlten sich nicht ernstgenommen und empfanden eine Einschränkung ihrer Lebens- und Wohnqualität, während das Unternehmen in seiner wirtschaftlichen Entwicklung behindert wurde und sich immer wieder mit dieser Thematik auseinandersetzen musste, ohne zu konstruktiven Lösungen zu gelangen. Die teilweise hitzige Diskussion ging quer durch die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppierungen. Den BeschwerdeführerInnen wurde auch vorgeworfen, sie gefährden mit ihrer Haltung die Arbeitsplätze in der Region. Die Auseinandersetzung auf der rein juristischen Ebene brachte keine Fortschritte. Die Einsprüche führten dazu, dass Genehmigungen blockiert wurden, ohne den AnrainerInnen wirkliche Vorteile zu bringen. Auch der Versuch, den Konflikt auf die „wissenschaftlich-objektive“ Ebene zu heben und ihn mithilfe objektiver Messverfahren und der gesetzlichen Grenzwerte zu lösen, war nicht erfolgreich. Durch die fehlende Gesprächsbasis gab es keinen Konsens über die Auswahl des

lärmetechnischen Sachverständigen. Die Art der Erhebung der Messdaten wurde über Jahre in Zweifel gezogen. Es war daher nicht möglich, sich auf ein Datenmaterial zu einigen.

2. Vorphase

Mehrere Faktoren führten dazu, dass Anfang 1999 Bewegung in die verfahrenre Situation kam. Bedingt durch eine Fusion gab es Änderungen in der Unternehmensführung und in der Unternehmensstrategie und den klaren Willen, in dieser Sache weiter zu kommen. Von Seiten der Bürgerinitiative und von den AnrainerInnen wurden ebenfalls deutliche Signale in Richtung einer kooperativen Konfliktregelung ausgesendet. Die Anwälte von Unternehmen und Bürgerinitiative waren vom Potenzial der Mediation überzeugt und verständigten sich untereinander und mit ihren Mandanten dahingehend, dass Me-

1) Ich bedanke mich bei der Stadtgemeinde Ybbs, den Anrainern und dem Unternehmen für die Zustimmung zur Publikation des Mediationsverfahrens.

en dustrie



diation ein sinnvoller Lösungsweg sein könnte.

Ein Problem war aber die Auftragserteilung:

Wer sollte den Mediator oder die Mediatorin beauftragen, ohne dass damit das Problem mangelnder Glaubwürdigkeit verbunden ist, nach dem Motto „Wer zahlt, bestimmt“?

Eine Lösung dieses Problems ergab sich durch eine Erweiterung des Konflikthorizonts: Es gelang, die Stadtgemeinde Ybbs als Partnerin für das Mediationsverfahren zu gewinnen. Eine Gemeinde hat naturgemäß großes Interesse, das Unternehmen als wichtigen Arbeitgeber der Region zu erhalten. Gleichzeitig war es für die Stadtgemeinde Ybbs aber auch eine vorrangige Aufgabe, die Lebensqualität für die Bevölkerung zu schützen und zu verbessern.

3. Auftrag zur Mediation

Der Bürgermeister von Ybbs zeigte sich von der Idee einer Mediation sehr angetan und war bereit, sich auf ein neuartiges Verfahren einzulassen. Der Gemeinderat beschloss, die Patronanz für das Verfahren zu übernehmen und die Kosten für den Mediator zu tragen.

Die Konfliktparteien kamen mit der Gemeinde Ybbs überein, ein Hearing mit mehreren MediatorInnen zu veranstalten, die ihre Vorstellungen und Konzepte präsentierten. Ziel des Hearings war es, sich auf eine MediatorIn zu einigen. Dieses Hearing fand im September 1999 statt und führte dazu, dass

der Autor dieses Berichtes mit der Mediation beauftragt wurde.

4. Zusammenstellung der Mediationsrunde

Zu Beginn führte der Mediator eine Reihe von Einzelgesprächen, um sich einen Überblick über die Situation zu verschaffen und den Kontakt mit den einzelnen Beteiligten herzustellen. Auf der Basis dieser Analyse wurde ein Verfahrenskonzept erstellt, das die Grundlage für das weitere Vorgehen bildete. Der nächste Schritt war eine durch den Mediator geleitete öffentliche Veranstaltung in der Stadthalle im Oktober 1999. Eingeladen wurde durch die Stadtgemeinde Ybbs in Form einer Postwurfsendung, die jeder Haushalt erhielt.

Ziel dieser Veranstaltung war es vor allem, die Mediationsrunde zusammenzustellen, d.h. den Kreis der Betroffenen zu klären und deren Repräsentanten zu benennen. Ein Dialogprozess verdient ja nur dann die Bezeichnung Mediation, wenn tatsächlich alle relevanten InteressenvertreterInnen bereit sind, an einer gemeinsamen Lösung mitzuarbeiten. Dabei geht es darum, die Mediationsrunde zahlenmäßig so zu begrenzen, dass ein sinnvolles Arbeiten möglich ist, ohne dabei wesentliche Interessengruppen auszuschließen. Bei sehr weit eskalierten Konflikten kann es sinnvoll sein, einen anderen Weg für die Zusammenstellung der Mediationsrunde zu wählen, da öffent-

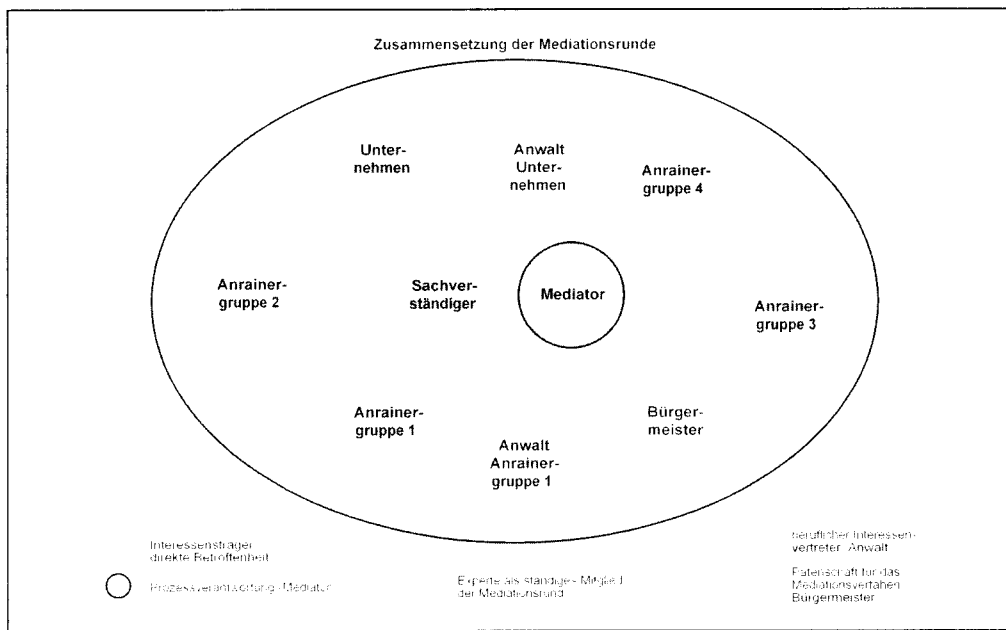
liche Veranstaltungen in dieser Situation dann oft kontraproduktiv wirken.

Eine weitere Zielsetzung der öffentlichen Veranstaltung bestand darin, die EinwohnerInnen von Ybbs und der Nachbargemeinden über das Mediationsverfahren zu informieren, kurz die Vorgangsweise zu erklären, die zentralen Themen zu bestimmen sowie einen Termin für eine erste Zusammenkunft der Mediationsrunde festzulegen.

Es war für den weiteren Verlauf der Mediation wesentlich, bereits hier ganz klare Signale in Richtung Transparenz und gegenseitiger Wertschätzung zu senden.

Sehr wichtig war die Tatsache, dass der Bürgermeister voll und ganz hinter dem Mediationsverfahren stand und dem Verfahren dadurch zusätzliche Stabilität verlieh.

Vor allem vier Anrainergruppen waren von den Lärmemissionen direkt betroffen. Jede Anrainergruppe entsandte zwei Personen (Sprecher und Stellvertreter) in die Mediationsrunde. Drei Personen repräsentierten das Unternehmen. Weiters nahmen der Anwalt des Unternehmens und jener der Bürgerinitiative am Verfahren teil sowie auf Wunsch der AnrainerInnen und des Unternehmens die Stadtgemeinde, vertreten durch den Bürgermeister und den Stadtdirektor. Hinzu kam ein lärmtechnischer Sachverständiger, der von allen gemeinsam in der ersten Sitzung bestellt wurde.



5. Rollen im Mediationsverfahren

Ein wesentliches Erfolgsrezept der Mediation liegt darin, die Rollen in einem Prozess klar zu sortieren und deutlich zu machen. Es wird dann mehr in Funktionen gedacht und gearbeitet und den Interessensgegensätze die oft so verletzte Spitze genommen. Am hier dargestellten Mediationsverfahren lassen sich vier verschiedene Rollen unterscheiden:

- Betroffene und Interessensgruppen**
 Hier handelt es sich um VertreterInnen unterschiedlicher Sichtweisen, Blickwinkel und Lebensinteressen. Sie äußern ihre Ziele und Werte, Vorstellungen und Ideen, ihre Bedürfnisse, Interessen und Befürchtungen. Dadurch können Vorgehensweisen entwickelt werden, die von den Positionen zu den Interessen führen und die nachhaltig sind und möglichst breite Akzeptanz finden, d.h. auch die Interessen der jeweils anderen umfassen.
- Berufsmäßige InteressensvertreterInnen (z.B. RechtsanwältInnen)**
 Sie haben grundsätzlich die Aufgabe, ihre MandantInnen über die rechtliche Situation aufzuklären und die Interessen der MandantInnen so zu vertreten, dass dabei für den Mandanten eine sinnvolle Lösung entsteht. Den Anwälten kam im Mediationsverfahren

ren eine zweifache Rolle zu. Einerseits waren sie Interessenvertreter, andererseits waren sie Experten für rechtliche Fragestellungen. Deshalb spielten sie auch eine zentrale Rolle bei der Textierung der Mediationsvereinbarung und als es darum ging, diese in Hinblick auf ihre rechtliche Stimmigkeit, Zulässigkeit etc. zu überprüfen.

- Politische EntscheidungsträgerInnen**
 Ihre Aufgabe im Mediationsverfahren ist es, die Brückenfunktion zu den politischen Entscheidungsgremien herzustellen. Sie beobachten den Diskussions- und Meinungsbildungsprozess, um später in den politischen Entscheidungsgremien die Ergebnisse vermitteln zu können. Ihre Rolle ist eher eine zuhörende, informierende, beratende, unterstützende und ergänzende. Hat ein politischer Mandatar oder eine politische Gruppierung in Hinblick auf die in der Mediation verhandelten Themen ein zentrales Interesse, so muss das in der Rollenaufteilung berücksichtigt werden, d.h. in so einem Fall gehört der Politiker, die Politikerin zur Gruppe der Betroffenen und Interessenträgern.
- ExpertInnen und Sachverständige**
 Sie sorgen grundsätzlich dafür, dass in der Diskussion die rechtliche Zulässigkeit, die technisch-bauliche Machbarkeit, die finanziellen Mög-

lichkeiten und bei umweltrelevanten Themen nicht zuletzt auch die Fragen der Ökologie, des Naturschutzes, des Landschaftsbildes, der Ästhetik, der Raumplanung etc. auf fachlich korrekter Weise berücksichtigt werden. Experten sind Dienstleister für die Mediationsrunde und beantworten die dort entstehenden Fragen und machen Vorschläge für Problemlösungen. In der Mediation spielt der Experte eine etwas andere Rolle als in stark formalisierten Verfahren. Sein Platz

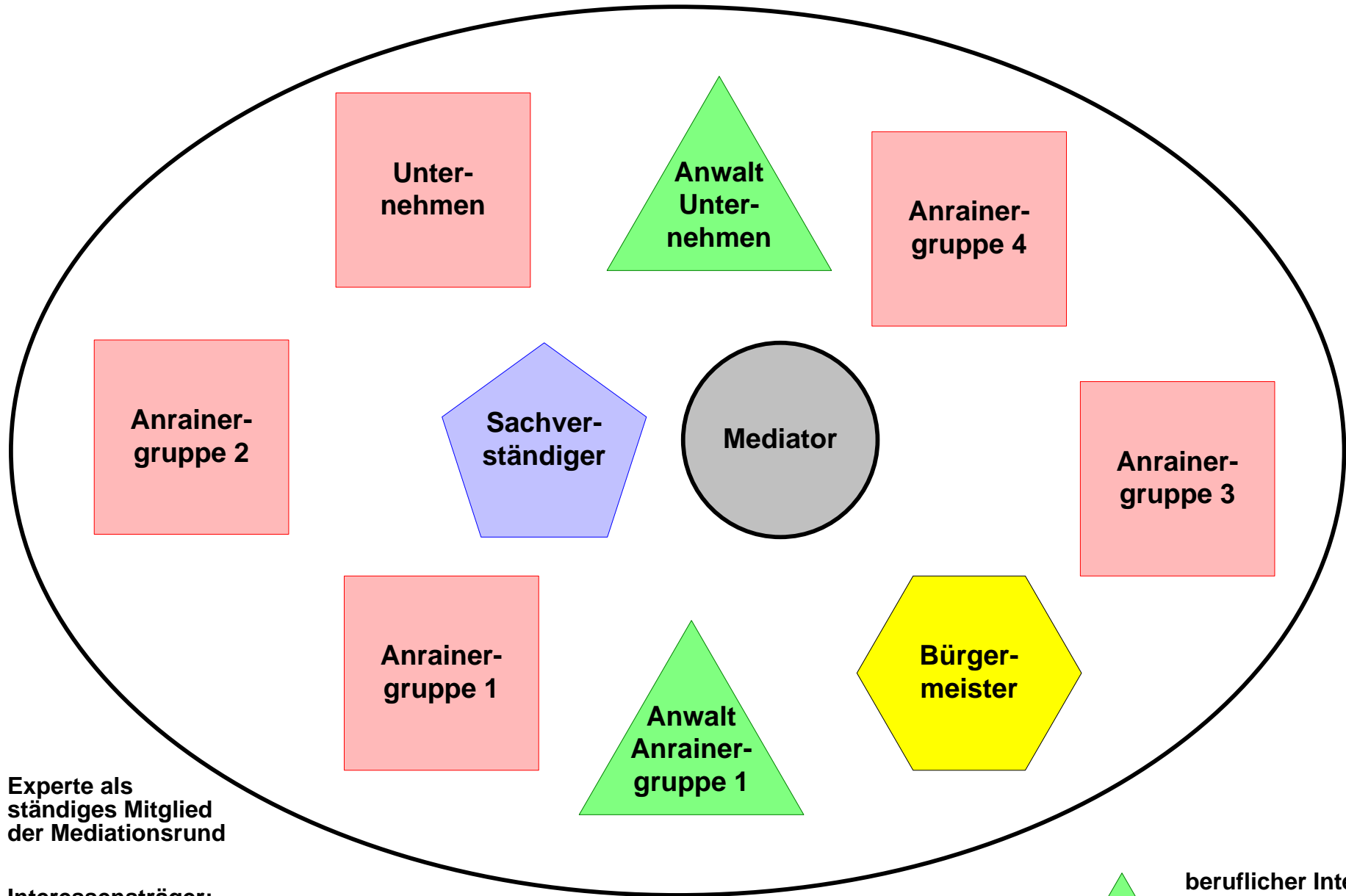
ist nicht mehr am „Altar“, von dem aus er sein Wissen ausgibt, sondern er sitzt gemeinsam mit den verschiedenen Interessengruppen am runden Tisch. Gefordert ist nicht nur fachliche Kompetenz, sondern auch die Fähigkeit, die Interessenslagen der Beteiligten zu verstehen und die passenden Kommunikationsformen zu finden. Ängste und Gefühle werden nicht als unwissenschaftlich abqualifiziert, sondern ernst genommen und als Realität anerkannt.²

Einer der kritischen Erfolgsfaktoren im gegenständlichen Verfahren war sicher die Klarheit der Rollen

und dadurch auch die gute Zusammenarbeit zwischen Anwälten, Sachverständigen und Mediator, die sich im Laufe des Verfahrens entwickelt hat. Das zeigte sich z.B. bei der Formulierung des Vereinbarungsentwurfes, wo durch die Dynamik des Prozesses der Anwalt des Betriebes kurzfristig in eine Situation manövriert wurde, in der er als überparteilicher Interessenswahrer, quasi als Or-

2) Zur Rolle der Sachverständigen im Mediationsverfahren und bei Entscheidungsprozessen vgl. Hütter / Perger (1994). Zu Grundsatzfragen der Mediation vgl. Hütter (1999).

Zusammensetzung der Mediationsrunde



Experte als ständiges Mitglied der Mediationsrund



Interessensträger; direkte Betroffenheit



Prozessverantwortung (Mediator)



beruflicher Interessenvertreter, Anwalt



Patenschaft für das Mediationsverfahren
Bürgermeister

gan der Mediationsrunde hätte fungieren sollen. Dieser Verwischung eines klaren Rollenverständnisses traten sowohl der Mediator als auch der Anwalt des Betriebes selbst bestimmt entgegen und bewahrten so die Arbeitsfähigkeit der Mediationsrunde.

6. Präzisierung der Ziele

In der ersten Sitzung der Mediationsrunde (Kick-Off-Meeting) ging es vor allem um die Zielsetzung, um die Besprechung und den Beschluss einer Arbeitsvereinbarung, um die Festlegung der Verhandlungsgegenstände (Themenrangliste) und um die Organisation des Sachverständigenwesens.

Folgende Ziele wurden für das Mediationsverfahren festgelegt:

- Die bestehenden Streitigkeiten im Verhandlungs- und Konsensweg auszuräumen und einen konstruktiven Dialog zwischen dem Unternehmen und den AnrainerInnen zu stiften
- die Interessen und die Entwicklung des Betriebes einerseits und die Bedürfnisse der AnrainerInnen im Hinblick auf Lebensqualität andererseits gleichermaßen zu berücksichtigen
- wirtschaftlich zumutbare Lösungsmöglichkeiten im Hinblick auf Lärmverhinderung und Lärmdämmung zu finden und zu realisieren
- im Falle einer Einigung die anhängigen Anrainerberufungen zurückzuziehen
- Kommunikationsstrukturen zwischen Betrieb und AnrainerInnen zu installieren, die im Anlassfall (z.B. Betriebsenerweiterung etc.) aktiviert werden können
- einen Mediationsvertrag auszuarbeiten und zu unterzeichnen, welcher die gefundenen Lösungen verbindlich festhält

Ganz zu Beginn wurde bereits ein konkreter Termin für den angestrebten Abschluss des Verfahrens festgesetzt und – entsprechend den Regeln des Projektmanagements – mit Hilfe von Meilensteinen der Verfahrensverlauf kontrollierbar gemacht. In der Arbeitsvereinbarung wurde auch der Umgang mit den Medien während der Dauer des Mediationsverfahrens

festgelegt. Die Mediationsrunde kam überein, die Medienarbeit zu allen das Mediationsverfahren und den Mediationsgegenstand betreffenden Themen ausschließlich gemeinsam zu organisieren und Alleingänge zu vermeiden.

7. Das gewerberechtliche Verfahren

In der Arbeitsvereinbarung wurde fixiert, während der Dauer des Mediationsverfahrens keine kontroversiellen Schritte in den anhängigen Behördenverfahren zu setzen. Die Behörden wurden durch den Mediator über die Mediation informiert und es wurde ein gemeinsamer Antrag eingebracht, dass die im Berufungsstadium befindlichen Bewilligungsverfahren vorerst von der Behörde nicht weiter behandelt werden sollen, da es Ziel der Mediation sei,

allen akzeptiert wurde und die einen geeigneten Ausgangspunkt für die Lösungssuche darstellte. Immissionsmessungen wurden unter Beteiligung der AnrainervertreterInnen, der Betriebsvertreter und des Mediators durchgeführt. Auch Position und Anzahl der Messpunkte sowie Anzahl der Messungen pro Messpunkt wurden gemeinsam bei einer Begehung festgelegt.

Da die Lärmsituation wesentlich von der jeweiligen Wetterlage und der Windrichtung abhängig war, wurde den SprecherInnen der Anrainergruppen das Recht eingeräumt, in Absprache mit dem Sachverständigen jeweils den Tag und den Zeitpunkt der Messungen zu bestimmen.

Es wurde auch vereinbart, dass die Messungen so durchgeführt werden, dass sie in einem allfälligen Behördenverfahren verwendbar wären.



bei Einigung die anhängigen Berufungen zurückzuziehen. Die Parteien kamen auch dahingehend überein, dass das Setzen kontroversieller Behörden-Schritte, z.B. ein Antrag an die Behörde zweiter Instanz, die Verfahren wieder aufzunehmen, als Abbruch der Mediation gewertet wird.

8. Befundaufnahme

Zu Beginn der Mediation wurde eine Problembeschreibung und eine Erhebung des Ist-Zustandes erstellt, die von

Der Sachverständige hatte nicht nur die Aufgabe, den Befund zu erheben, sondern auch – gemeinsam mit den Betriebsvertretern – umsetzbare Verbesserungsvorschläge zu machen. Im Rahmen mehrerer Betriebsbegehungen wurden alle Lärmquellen im Betrieb geortet und gemessen. Bei Arbeitstreffen der Mediationsrunde vor Ort wurde auch das Ein- und Ausschalten verschiedener Lärmquellen im Betrieb an die Messstelle in der Betriebsumgebung weitergemeldet, so dass dort die entsprechenden Auswirkungen festgestellt werden konnten.

9. Überblick über die einzelnen Schritte

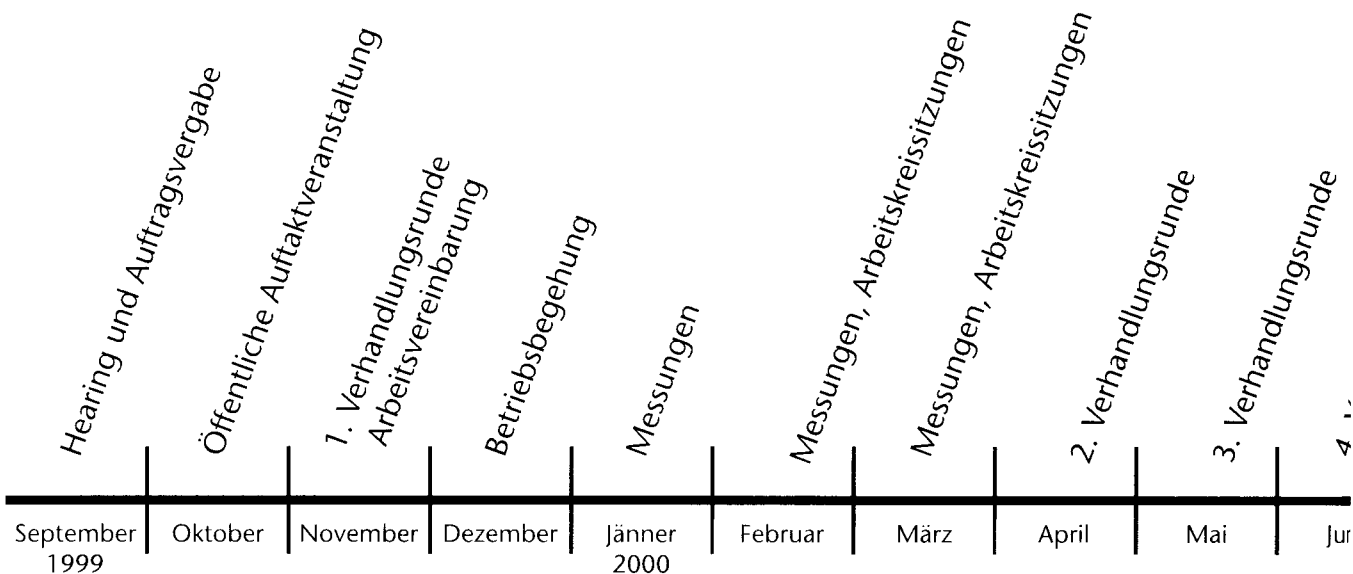
Initiierung und Vorbereitung	Verhandlung und Vermittlung	Vereinbarung und Umsetzung
Verständnis und Bereitschaft für Mediation	Schriftliche Arbeitsvereinbarung	Bewertung und Auswahl der Optionen
Lösen des Problems der Auftragsvergabe & Finanzierung	Einbinden des Sachverständigen	Entwurf einer schriftlichen Vereinbarung
Zusammenstellen einer Vorbereitungsgruppe durch den BGM	Informations- und Themensammlung	Klärung der Umsetzung Umsetzungskontrolle
MediatorInnen werden zur Angebotslegung eingeladen	Von den Positionen zu den Interessen	Zukunftsmechanismus
Hearing und Auftragsvergabe	Erarbeiten der Fragestellungen an den Sachverständigen	Unterzeichnen der Schlussvereinbarung
Zusammenstellen der Mediationsrunde (öffentliche Veranstaltung)	Ideensuche, Optionen bilden	Bezug zum rechtlichen bzw. politischen Entscheidungsprozess
		Information der Öffentlichkeit
		Feier

10. Zeitdiagramm

Zu Beginn tagte die Verhandlungsrunde im Sitzungssaal des Rathauses, später übersiedelte sie in den Besprechungsraum des Firmengebäudes. Das gesamte Verfahren dauerte ungefähr

ein Jahr und entwickelte sich nach folgendem Terminplan:

ein Jahr und entwickelte sich nach folgendem Terminplan:



11. Einigungsvertrag

Abgeschlossen wurde die Mediation mit einem Einigungsvertrag, dessen Umsetzung durch ein einklagbares Pönale sichergestellt wurde. Kernpunkte des Vertrages waren:

- Einhausung bestimmte Anlagenteile. Die dadurch realisierte Lärmreduktion ging über das gesetzlich erforderliche Ausmaß hinaus
- Ausstattung der Bagger mit zusätzlichen Lärmschutzpaketen
- Organisatorische Maßnahmen, die die Lärmbelästigung möglichst gering halten
- Zurückziehung der Berufungen der AnrainerInnen in den diversen Verfahren
- Pflege des in der Mediation erarbeiteten Beziehungskapitals

Implementierung eines Informations- und Zukunftsmechanismus. Die AnrainerInnen werden mindestens einmal jährlich über neue Vorhaben des Unternehmens informiert. Im Falle von Verwaltungsverfahren werden bereits vorher ausreichende Informationen zur Verfügung gestellt und die Anrainerinteressen so weit als möglich berücksichtigt. Diese Konsultationsmechanismen haben das Ziel, gegenseitiges Vertrauen aufzubauen und Kontinuität sowie gutes Mit- und Nebeneinander zu sichern.

12. Evaluation nach 4 Jahren

Die Universität Graz hat die TeilnehmerInnen 4 Jahre später im Rahmen eines Forschungsprojektes befragt.³

Der Rohbericht des Evaluationsprojektes zeigt, **dass alle im Einigungsvertrag vereinbarten Maßnahmen umgesetzt wurden** (trotz eines Jahrhunderthochwassers), dass es von allen Beteiligten hohe Akzeptanz für das Verfahren gibt („wir würden wieder diesen Weg wählen“) und dass das Mediationsverfahren zu einer nachhaltigen und stabilen Verbesserung der Beziehungen des Betriebes zu seinem Umfeld geführt hat (transformative Wirkung). Auch von Seiten der Stadtgemeinde gab es ein positives Feedback („solche Verfahren sind durchaus auch für andere kommunale Konfliktthemen geeignet und sollten verstärkt zum Einsatz kommen“).

Abstract

The project „sawmill/ybbs (wood industry)“ in Ybbs/Donau is a successful example of a sustainable mediation process. It demonstrates that mediation is an adequate instrument in commercial and industrial business. Technical issues and structural modifications were essential in this project. In addition substantial improvements were gained regarding mutual communication and confidence as well as understanding for each other.

Literaturverzeichnis

DOLP, Martin / SODER, Barbara / HÜTTER, Anton: *Mediation im österreichischen Umweltschutzrecht. Praktische Überlegungen für Vorhabenswerber, Beteiligte und Behörden aus Anlass des UVP-Gesetzes 2000, Recht der Umwelt, 2001/1, S. 11 ff.*

FERZ, Sascha: *Der Einsatz alternativer Konfliktbehandlungsmethoden im öffentlichen Bereich. Grenzen und Möglichkeiten dargestellt am Beispiel der Umweltmediation – Das Forschungskonzept*, in: FERZ, Sascha / PICHLER, Johannes W. (Hg): *Mediation im öffentlichen Bereich*, Verlag Österreich, Wien 2003, S. 15-30.

HÜTTER, Anton / PERGER, Josef: *Expertenwissen und Verwaltung. Schriftenreihe des Landesumweltanwaltes*. Innsbruck 1994.

HÜTTER, Anton: *Das Problem der Interessenabwägung: Eine philosophische Reflexion*. In: *Journal für Rechtspolitik* (Hrsg. von H. Fischer, B.-C. Funk, R. Machacek, R. Miklau, H. Neisser, A. Noll, A. Pelinka, M. Wielan. In Zusammenarbeit mit der Österr. Parlamentarischen Gesellschaft) Jahrgang 7, Heft 3, 1999. Springer Wien New York. S. 160 – 168.

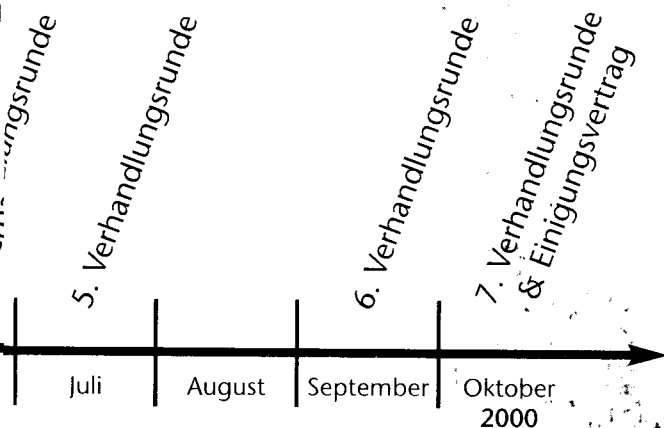
HÜTTER, Anton / RICCABONA, Sigbert (Hrsg.): *Mediation im öffentlichen Bereich. Ein effizientes Instrument der Entscheidungsfindung für die Arbeit in der Gemeinde*. Innsbruck 2005.

Zum Autor:

Anton Hütter, Dr., eingetragener Mediator, selbständiger Unternehmensberater (Schwerpunkte Organisations- und Personalentwicklung), Lehrbeauftragter an der Universität Innsbruck; Kontakt: A-6130 Schwaz, Falkensteinstr. 8, Tel.: +43-5242-72498, anton.huetter@utanet.at

Deskriptoren

Mediation im öffentlichen Bereich, Umweltmediation, Gutachter, Gewererecht, Kommunalpolitik, Bürgerbeteiligung



3) Ziel des Projektes ist es, unter Hinzuziehung empirischer Erkenntnisse (semistrukturierte Tiefeninterviews; stark strukturierte Befragungen mittels Fragebogen) aus bereits zum Abschluss gebrachten Mediationsverfahren, Nutzen und Aufwand dieses Instruments herauszufiltern und den Umgang der behördlichen Entscheidungsträger mit den im Mediationsverfahren erzielten Vereinbarungen abzuklären. Siehe dazu im Internet www.uni-graz.at/mediation/fwf/ und Ferz (2003).